



**POLITICAS ECONOMICAS Y PRODUCTIVIDAD**

---

**REPORT NO.: FO-TA-00-01**

# El Acceso y Tenencia en Honduras: La Opinión de los Actores Involucrados

**Número de Contrato:** 522-C-00-00-00203-00  
**Sometido a:** Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/Honduras)  
**Preparado por:** Marcio Sierra y Miguel Fernandez

**Tegucigalpa, Julio 2000**

---

**El Proyecto PEP** es una iniciativa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), ejecutado por la empresa Chemonics International Inc. con la participación de Management Systems International, Inc. (MSI), J.E. Austin and Associates (JAA), International Management and Communications Corporation (IMCC), y la Fundación para la Inversión y el Desarrollo de las Exportaciones (FIDE).

Proyecto: Políticas Económicas y Productividad (PEP)  
**Nombre del Informe:** **El Acceso y Tenencia en Honduras: La Opinión de los Actores Involucrados**  
No. del Contrato: 522-C-00-00-00203-00  
No. del Proyecto: 522-0395 (PROPEP)  
Presentado por: PEP Project Chemonics International Inc. , Edificio PALIC, Tercer Piso, Avenida  
República de Chile, Colonia Palmira, Tegucigalpa, Honduras  
Telefono: PBX: (504)-239-3439, 220-5562 Fax: 504-239-4188  
*Contacto: Julio Paz, Chief of Party – PEP Project*  
*Correo Electrónico: jpaz@pep.hn2.com*

---

## CONTENIDO

---

Siglas		i
SECTION I	Antecedentes	I-1
SECCION II	Metodología	II-1
SECCION III	Marco Conceptual	III-1
	A. Principales Problemas del Debate	III-1
	B. Distribución de las Tierras	III-3
	C. Uso Ineficiente y Ociosidad de la Tierra	III-3
	D. Los Programas de Titulación: Necesarios Pero No Suficiente	III-3
	E. Mercados de Tierras	III-4
	F. La Reconversión de Empresas Campesinas: Hacia Una Nueva Organización	III-4
	G. Marco Institucional	III-5
SECCION IV	Opinión de los Entrevistados	IV-1
	A. Introducción	IV-1
	B. Distribución de Tierras	IV-1
	C. Determinantes de la Ociosidad	IV-1
	D. La Efectividad de los Programas de Titulación Masiva	IV-6
	E. La Viabilidad del Mercado de Tierras	IV-6
SECCION V	Conclusiones	V-1
	A. Consenso	V-1
SECCION VI	Recomendaciones Generales	VI-1
	A. Recomendaciones	VI-1
ANEXO A	Listado de los Actores Entrevistados	A-1
ANEXO B	Instrumento de Investigación	B-1

## **SIGLAS**

---

BM	Grupo Banco Mundial
CODA	Consejo de Desarrollo Agrícola
FONTIER	Fondo de Tierras
LMDSA	Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola
INA	Instituto Nacional Agrario
SAG	Secretaría de Agricultura y Ganadería
PAAR	Proyecto de Administración de Areas Rurales
PEP	Proyecto de Política Económica y Productividad
USAID	Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América

## SECCION I

---

### Antecedentes

La tenencia de la tierra constituye un elemento fundamental del debate político y económico en Honduras. Tradicionalmente el tema de acceso y distribución de la propiedad y seguridad en la tenencia de la tierra ha estado inmerso en unas circunstancias sociales y económicas complejas.

El contexto político en que se inserta la administración de tierras en Honduras provoca que la discusión presente más matices políticos que técnicos lo que induce a que a menudo las cuestiones se reducen a diferencias ideológicas más que estrictamente técnicas. Dado el papel esencial de la tierra para la subsistencia del campesino en Honduras, la estrategia de distribución, control del acceso y tenencia ha sido controlada por el gobierno.

En la actualidad, tras dos décadas de la finalización de las políticas de ajuste y tras la desaparición de la división política internacional global; parece que los temas sobre los que gira el problema de la tierra han sufrido algunos cambios. Las expectativas que ha despertado el tema después de algunos seminarios y foros celebrados recientemente en Honduras nos parecen una excelente oportunidad para revisar como han cambiado las políticas y como la opinión pública percibe estos cambios y cuales son las distintas interpretaciones y percepciones sobre la tenencia de la tierra.

Para tener una visión amplia sobre el tema, se realizaron entrevistas a los actores claves del foro de políticas relacionadas con la tenencia de la tierra. Las entrevistas fueron dirigidas a un grupo de personajes que juegan cada uno un papel destacado en la política de tierra en Honduras. Se seleccionó a un grupo representativo de 35 profesionales de distintos medios de comunicación, políticos, empresarios, académicos, líderes campesinos etc. y se señalaron los aspectos destacados que más les preocupan y los cambios y modificaciones que está sufriendo la agenda y el debate.

## SECTION II

---

### Metodología

Para analizar las distintas interpretaciones sobre la problemática actual del tema de la tierra en Honduras, se siguen tres etapas. La primera introduce una breve descripción del marco conceptual y las implicaciones que cada dimensión del problema presenta. Para una mejor interpretación de las opiniones, el problema de la tenencia de la tierra se desagrega en varios aspectos temáticos que constituyen la preocupación actual y el centro del debate político con el propósito de analizar los cambios que ha sufrido la agenda política de Honduras.

En segundo lugar se estructura un cuestionario, abierto a la manera de entrevista, que solicita a los actores opiniones sobre los temas descritos en la primera etapa. Se presentan después, de manera general los resultados de las encuestas en referencia a cada uno de los temas suscitados en el debate.

Por último, se concluye con unas recomendaciones generales en función de las opiniones observadas que nos permiten vislumbrar cuales son los temas que suscitan mas controversia, y cómo la interpretación de éstos asuntos ha variado con los años.

## SECTION III

### Marco Conceptual

#### A. Principales Problemas del Debate

El problema de la tenencia de la tierra queda desagregado en varios aspectos temáticos que constituyen la preocupación actual y el centro del debate político.

Por lo tanto, el marco conceptual del análisis gira en torno a los siguientes temas:

#### *MARCO CONCEPTUAL*

Cuadro No.1

Principales Problemas del Debate	Opciones Políticas	Requisitos para la Viabilidad
<p><b>1. Distribución de Tierras</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Alta concentración de la propiedad de las tierras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Complementar la Reforma Agraria Expropiativa y el proceso de modernización del mercado</li> <li>Mercado de Arrendamiento</li> <li>Programas complementarios de Micro financiamiento</li> <li>Productividad como criterio de canalización</li> <li>Programas de creación de Empleo Rural Agrícola y no Agrícola</li> <li>Fondo de Tierras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regulación del Estado</li> <li>Creación de incentivos</li> <li>Criterios de Asignación de los beneficiarios de la Reforma</li> <li>Definir Nuevos Mecanismos de financiación para Cancelación de Predios y finalizar Expropiaciones</li> <li>Promover Redes de productores agrícolas y pecuarios</li> <li>Definir con claridad las causales de afectación</li> </ul>
<p><b>2. Uso Ineficiente y Ociosidad de la Tierra</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aplicación de Ley de Expropiación</li> <li>Utilización de impuestos como instrumento</li> <li>Programas de Creación de Incentivos</li> <li>Programas de Coinversión</li> <li>Utilizar la Productividad como criterio de Asignación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa de Registro de tierras ociosas o subutilizadas</li> <li>Mayor efectividad en la aplicación de causales de afectación</li> <li>Facilitar la capacitación empresarial</li> <li>Definición de criterios de ociosidad objetivos</li> <li>Definición de Criterios de Asignación</li> </ul>

## MARCO CONCEPTUAL

Principales Problemas del Debate	Opciones Políticas	Requisitos para la Viabilidad
<p><b>3. Efectividad de los Programas de Titulación Masiva</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definir los objetivos de los programas</li> <li>Programas de Acceso al Crédito complementarios.</li> <li>Reformas legales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Simplificación de trámites</li> <li>Analizar distribución de la tierra</li> </ul>
<p><b>4. Distorsiones del Mercado de Tierras</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Información Asimétrica</li> <li>✓ Costes fiscales y legales</li> <li>✓ Segmentación</li> <li>✓ Microcrédito</li> <li>✓ Infraestructura limitada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Garantías sobre los Títulos de Propiedad y la Seguridad en la tenencia</li> <li>Corregir las limitaciones de los Mercados de Crédito incompletos.</li> <li>Política de reducción de costes de transacciones</li> <li>Reformas legales</li> <li>Políticas de Incentivos</li> <li>Política de precios de Tierras y Productos Agrícolas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inversión en infraestructura</li> <li>Agilizar los Catastros</li> <li>Simplificación de costes fiscales</li> <li>Facilitar transacciones entre diversos grupos para evitar segmentación</li> <li>Mecanismos de financiamiento alternativos</li> <li>Mercados de Seguros e Hipotecario</li> </ul>
<p><b>5. Baja capacidad productiva de las fincas campesinas: Reconversión Empresarial</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planes de Reconversión Empresarial</li> <li>Capacitación Administrativa</li> <li>Programas de Transferencia Tecnológica</li> <li>Asistencia técnica compartida con ONG</li> <li>Centros de Información de Mercado y Marketing</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Indivisibilidad de Factores de Producción</li> </ul>
<p><b>6. Marco Institucional Confuso</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Delimitación de responsabilidades entre diversas Instituciones</li> <li>CODA, SAG, INA</li> </ul>	

## **B. Distribución de las Tierras**

La estructura de la tenencia de la tierra en Honduras clasificada según los tamaños de finca, refleja una distribución polarizada que obstaculiza en gran medida la transferencia de las tierras a unidades más productivas. En 1987 más del 70 por ciento de las explotaciones agropecuarias estaban en manos de campesinos con menos de 4 manzanas, centrados en producción de subsistencia y controlando un poco más del 17 por ciento de la tierra, mientras 2.7 por ciento de agricultores con fincas mayores de 50 manzanas concentraban 40.1 por ciento de toda la tierra agrícola ( Thorpe, et, al; 1995: p39). Ese reparto de la propiedad reflejado por las estadísticas, ilustra la desigualdad en la distribución de la tierra.

La estructura agrícola de Honduras se caracteriza, por lo tanto por una doble distribución. Un reducido número de terratenientes acapara las mayoría de las tierras cultivables, mientras que un gran número de pequeños propietarios, arrendatarios y de colonos cultivan el resto de las tierras que además suelen ser de menor calidad.

Esta mala distribución de tierras induce a pensar que para mejorar la eficiencia y equidad en la distribución conviene concentrar los esfuerzos de titulación sobre las unidades productivas más reducidas. Asegurar los derechos de propiedad de la tierra a los pequeños productores mejora los esfuerzos productivos y de inversión lo que conlleva una mayor eficiencia y funcionamiento del mercado.

Existe acuerdo general con respecto al efecto positivo que la seguridad de la tenencia tiene sobre la productividad de las fincas, sobre todo las más pequeñas. La asignación de los derechos de propiedad influye directamente sobre la productividad a través de los siguientes factores: a) incremento en la seguridad de la tenencia y consecuentemente de la demanda de inversión, b) mejora las posibilidades de acceso al micro crédito a productores con escasos recursos y, c) reduce los precios y los costes de transacción.

## **C. Uso Ineficiente y Ociosidad de la Tierra**

El uso de la tierra está determinado solo parcialmente por su vocación natural o fertilidad. A lo largo de los años hemos presenciado como tanto productores como las políticas rurales han hecho uso inadecuado de la tierra. Esto ha ocasionado entre otras cosas, uso improductivo de la tierra, degradación ambiental del suelo, presiones de grupos sociales sin tierra, etc. Por ejemplo, ganadería extensiva en valles y planicies fértiles o montañas y laderas poco fértiles que sirven como zonas agrícolas de supervivencia para campesinos. Se hace evidente la necesidad de políticas y marcos reguladores que promuevan la eficiencia en el uso de las tierras. Una política distributiva conducente al desarrollo de un mercado eficiente de los factores rurales pasa por la definición adecuada de los criterios de asignación.

## **D. Los Programas de Titulación: Necesarios Pero No Suficiente**

Tradicionalmente en Honduras se ha utilizado con frecuencia el registro de la propiedad de las tierras. Aunque es considerado como uno de los instrumentos que garantizan la seguridad individual en la tenencia de tierras, su aplicación ha tenido resultados dispares, por los motivos

expuestos a continuación. La titulación puede contribuir a mejorar el mercado tanto de venta como de arrendamiento de tierras y facilitar el uso de los títulos de propiedad como garantía para la obtención de crédito y por lo tanto para la inversión. Sin embargo para rentabilizar mejorar los resultados de los programas, hay que estudiar algunas distorsiones que precisan los objetivos que se persiguen.

Mientras diversas experiencias permiten demostrar los efectos positivos de las campañas de titulación, es difícil precisar su efecto sobre diversos objetivos simultáneamente. Parece necesario precisar cuales son los objetivos específicos que se persiguen con las campañas de titulación para así determinar sus efectos concretos sobre a) la seguridad en la tenencia, b) el acceso al crédito, o c) como catalizador de los mercados laborales.

Existen distintos factores a examinar detenidamente antes de proceder a determinar la conveniencia de la titulación como instrumento para asegurar la propiedad de la tierra. Entre otros: a) la presencia de transacciones informales de tierra, b) la distribución de la tierra y c) los costos de transacción asociados a determinados grupos productivos.

### **E. Mercados de Tierras**

Tanto los académicos como los políticos coinciden en la necesidad de mecanismos efectivos de transferencia de tierras de manos de malos productores hacia usos más eficientes del recurso. El mercado, bajo ciertas condiciones, ha demostrado ser un instrumento eficiente. Los mercados en las áreas rurales particularmente, están sujetos a severas imperfecciones que obstaculizan la transferencia de las tierras a los productores en función de su eficiencia. Existen además imperfecciones de otros mercados que afectan directamente al mercado de tierra: políticas de gobierno, disponibilidad de información, mercados de crédito imperfectos y costes de transacción asociados a las transacciones, entre otros. La prioridad reside por consiguiente en resolver éstos obstáculos para permitir que el mercado resulte un instrumento adecuado.

### **F. La Reconversión de Empresas Campesinas: Hacia una Nueva Organización**

Diversos aspectos influyen directamente sobre los usos productivos de las unidades de producción e invitan la transformación o reconversión de agroproductores grandes en pequeños productores generalmente exige: a) un cambio en las pautas de producción, subdivisión de la finca, y algunas inversiones en infraestructura adicionales; b) los beneficiarios no están acostumbrados a tomar decisiones de tipo empresarial y a menudo están obligados por necesidad primaria acuciantes a dejar al margen los criterios de eficiencia.

### Distribución de Tipos de Productores

Cuadro No.3

Tipo de productores	Porcentaje de productores
Empresarios	1%
Finqueros	5%
Campeños finqueros	28%
Cooperativas	5%
Campeños pobres	42%
Campeños Precaristas	20%

Fuente: PNUD, Informe Sobre Desarrollo Humano, Honduras 1998: 97

Los programas de reforma que se limitan a transferir tierra a los agricultores sin preocuparse de inversiones complementarias como entrenamiento, asistencia técnica, información sobre mercados y la oferta de servicios a los beneficiarios asociados a un uso más productivo de la tierra tienen pocas posibilidades de tener impacto en la eficiencia y la equidad.

### G. Marco Institucional

Para enmarcar la política de reformas es absolutamente necesaria una base legal clara y una infraestructura institucional capaz de administrar de manera eficiente el proceso. Honduras en la actualidad se caracteriza por un exceso de instituciones, programas y proyectos con competencias y responsabilidades que se traslapan, con enfoques contradictorios para garantizar la coordinación institucional. Para conferir al programa de reforma un mínimo de confiabilidad y la validez que requieren los títulos, es necesario un mayor esfuerzo de coordinación.

## SECCION IV

---

### Opinión de los Entrevistados

#### A. Introducción

A continuación se presentan los resultados de las entrevistas con las opiniones de los principales actores del debate. Las entrevistas fueron realizadas en su mayoría el mes de Enero del año 2000. El análisis de las respuestas no pretende ser exhaustivo ya que el numero de entrevistas realizadas no constituye una muestra suficientemente amplia como para que los resultados tengan validez estadística. El cuestionario (incluido en el Anexo A) es abierto a la manera de entrevista y solicita opiniones sobre los temas seleccionados en la primera fase sobre los que gira el debate.

#### B. Distribución de Tierras

Todos los entrevistados coinciden en la existencia de tierras en manos ociosas en el país y en la inadecuada política de recuperación de tierras. Se deduce un interés general a largo plazo por una política integral de desarrollo rural, orientada a propiciar un cambio en el uso, acceso y manejo de los recursos productivos basado fundamentalmente en la generación de empleo rural.

Existe unanimidad en señalar la generación de empleo rural como la mejor solución para complementar la titularidad.

**Tabla V.1.**  
**Algunos mecanismos sugeridos para una distribución eficiente de la tierra**

Mecanismos sugeridos	%
Aplicación de la ley	38
Titulación de tierras	25
Actualizar registros de tierras	25
Crear tribunales agrarios	12

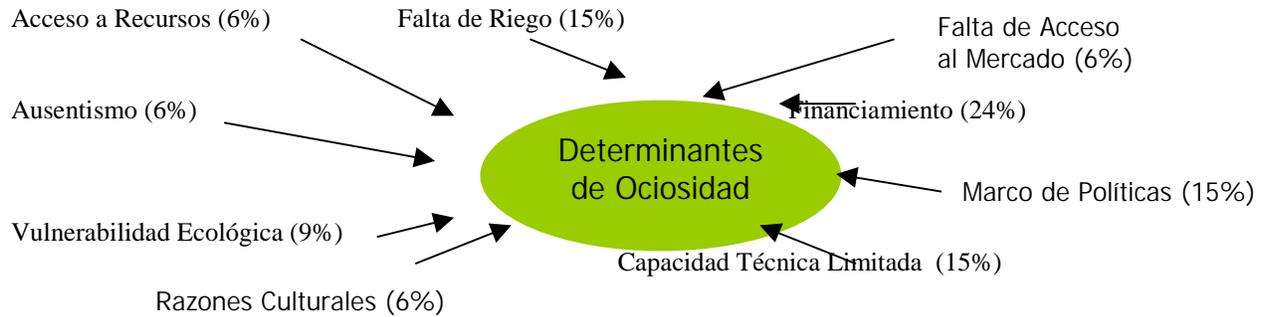
La tierra, en sí misma, no debe entenderse como un simple activo, sino en la medida en que sirve para generar ingreso. La tierra no es la única opción para lograr bienestar de los campesinos. Debe estar acompañada de medidas políticas que apoyen una utilización eficiente.

#### C. Determinantes de la Ociosidad

Las encuestas muestran unanimidad entre los actores con respecto a en la existencia de tierras ociosas en Honduras. Además, en el caso de las tierras ociosas privadas, prácticamente la totalidad de los entrevistados se opone a la toma de tierras por parte de los campesinos y explica las inconveniencias del clima de inseguridad y violencia que genera.

**Gráfico V.1**

**Algunos de Determinantes de ociosidad sugeridos por los entrevistados**



**Cuadro V.2.**

**Algunos instrumentos de políticas alternativas sugeridas para eliminar la ociosidad**

1. Generar Ambiente de Seguridad para la Inversión
2. Impuestos
3. Hacer efectivas las leyes vigentes
4. Facilitar el crédito
5. Crear políticas de incentivos
6. Inversiones en Infraestructura
7. Establecer Ley de Garantías Mobiliarias
8. Promoción de Inversiones
9. Mayor Coordinación de Políticas

**C1. La Coinversión como Mecanismo Complementario para evitar la Ociosidad**

Casi la totalidad de los actores entrevistados consideraron el mecanismo de la *coinversión* como efectiva y positiva para el fin con el que fue propuesto: apoyar a los beneficiarios de la reforma agraria. Promueve el intercambio, asociación y la facilitación de tierra, capital, servicios de mecanización, asistencia técnica y otros bienes para la producción y comercialización agrícola.

A continuación se presentan algunas opiniones de los actores:

<i><b>Ventajas</b></i>	<b>Riesgos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Genera beneficios colaterales: educación, salud, calidad de vida, acceso a crédito, asistencia técnica y aumenta la producción.</li> <li>• Induce asociación de ganancia entre grandes inversionistas y campesinos.</li> <li>• Oportunidad para aumentar los ingresos, mejorar capacidad productiva y hacer un uso más eficiente de la tierra.</li> <li>• Facilita acceso a los recursos productivos: tierra, capital, tecnología y mano de obra.</li> <li>• Alternativa al financiamiento convencional y propicia la concertación entre elementos que antes eran antagónicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Algunas experiencias conocidas han tenido efectos negativos: los campesinos terminan perdiendo la tierra.</li> <li>• Hay muchos campesinos que no poseen su título de propiedad, por lo que es difícil implementar el esquema.</li> <li>• La Coinversión pudiera ser una forma de arrendamiento encubierto</li> </ul>

## **C2. Los Impuestos como instrumento**

La gran mayoría de actores (74%) están a favor de una política impositiva más adecuada sobre la tierra ociosa según tamaño, calidad y ubicación.

### ***Razones Esgrimidas***

Propicia una política de incentivos para el desarrollo rural.

Propicia un uso más eficiente de la tierra

Facilita las transacciones de compra-venta.

Contribuye a establecer un registro de tierras, para controlar la ociosidad y la transparencia del mercado y el arrendamiento.

Incrementa la productividad de la tierra.

Estimula la búsqueda de negocios agrícolas y controla la especulación.

Fortalece la descentralización municipal a través de recaudación de los ingresos.

Genera recursos para la creación de un Fondo de Tierras.

### C3. La Modernización de los Sistemas de Registro

La mayoría de actores opinaron que el gobierno le otorga erróneamente solo importancia secundaria a la política de registro de tierras enfocándose exclusivamente en la titulación y no en la gestión o la utilización eficiente.

Las siguientes reflexiones muestran la opinión general:

“Existen pocos proyectos encaminados a modernizar los registros de tierras rurales,” “el proceso de modernización va muy lento,” la incapacidad institucional y el uso de tecnología obsoleta generan desconfianza,” la cobertura catastral es muy baja,” existe poca información,” no es prioridad del gobierno.”

Los entrevistados muestran en gran medida (6 de cada 10) un gran desconocimiento del Programa de Administración de Areas Rurales (PAAR). Sin embargo los conocedores del programa coinciden en que el objetivo del PAAR de formalizar el registro catastral de la propiedad con la información fiscal y jurídica de las tierras favorece, a pesar de algunos inconvenientes, la seguridad en la tenencia.

### C4. Las Causales de Afectación

Las respuestas muestran que no existe una idea clara sobre el efecto de las causales de afectación sobre el acceso y la seguridad de la propiedad de la tierra. El 35% de los entrevistados afirmaron no conocerlas. Los conocedores de las causales parecen resumir la procedencia de las causales a una cuestión dicotómica: o se tienen o no. Las respuestas no reflejan un entendimiento de como la modificación de las causales puede repercutir en la política de tierras. Algunas opiniones se resumen en el siguiente cuadro.

En Contra	A favor
No garantizan el acceso. Deben establecerse otros mecanismos más efectivos vía mercado.	Es la vía más efectiva de acceso para los campesinos sin tierras.
No hay criterio de equidad en la aplicación para campesinos y terratenientes, en lo relativo al período de ocio.	Son suficientes para asegurar el acceso por parte de los campesinos sin tierra.
No es clara la aplicación Existen vacíos de interpretación jurídica Propician manipulación política.	Fueron analizadas y bien concertadas al momento de definirse.
Deben complementar la Reforma Agraria de una manera concertada	Las causales vigentes son más tolerables.

Los entrevistados que respondieron estar a favor de modificar las causales de afectación no emitieron un criterio claro de reformas a las mismas empero la mayoría, el 68 por ciento opinó no estar de acuerdo con eliminarlas, el 32 por ciento restante si están de acuerdo con su eliminación.

### C5. Los Sobretechos

De la misma manera que con las causales de afectación, los actores muestran en general (40%) un desconocimiento de los criterios de asignación para el manejo de los sobretechos. Las diversas razones aducidas para su reducción se presentan a continuación:

Reducción	No Reducción
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La tecnología induce a reducir la cantidad de tierra para permitir un uso más intensivo al incrementar la productividad.</li> <li>• El incremento poblacional ha provocado mayor presión sobre la tierra.</li> <li>• Obedecieron a criterios arbitrarios.</li> <li>• Dudoso funcionamiento de las autorizaciones de techos actuales.</li> <li>• No se utilizan para los propósitos que fueron autorizados</li> <li>• Deben de revisarse por zona, en función del desarrollo en infraestructura y cercanía a los mercados.</li> <li>• El desarrollo rural debe basarse en la mediana y pequeña propiedad y el empleo no agrícola.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desde una perspectiva de desarrollo agrícola no sería apropiado, debido a que desincentiva la agricultura en gran escala.</li> <li>• El problema radica más bien en la supervisión de los sobretechos autorizados</li> </ul>

## D. La Efectividad de los Programas de Titulación Masiva

Los programas de titulación de las tierras constituyen un instrumento que en mayor o menor medida aparece aceptarse como necesario entre los entrevistados. Sin embargo también existe un desacuerdo en la forma en que son puestos en práctica y casi todos los entrevistados creen necesario añadir medidas complementarias que garanticen su efectividad. Los entrevistados sugieren que hay que establecer ciertas condiciones que permitan una utilización más eficiente de la tierra y de los títulos de propiedad asignados.

### **Algunas Modificaciones Propuestas para mejorar la efectividad de los programas**

- Cambiar los techos para el sector reformado.
- Incorporar a las Municipalidades
- Ordenar la titulación (sobretítulos)
- Establecer una política, consolidando las acciones aisladas
- Sistema más expeditivo y menos costoso
- Ligarse al registro y administración de tierras
- Beneficiar al sector reformado

Las respuestas nos indican que en general todos entienden que la seguridad de los títulos debe recaer sobre las tierras más pequeñas y que el esfuerzo de titulación sobre productores menores de una hectárea es beneficioso para la productividad.

## E. La Viabilidad del Mercado de Tierras

Existe una gran aceptación del papel del mercado como mecanismo eficaz para mejorar la eficiencia y equidad en la distribución de la tierra. Sin embargo se antepone al mercado la necesidad de resolver algunos requisitos que debe cumplir el sector para conseguir que el mercado sea un mecanismo eficaz.

Más de la mitad de los entrevistados (58 %) considera el mercado un instrumento aceptable para transmitir la tierra a usos más eficientes. Sin embargo se mencionan imperfecciones que se deben corregir previamente para garantizar que el mercado consiga los objetivos propuestos. Algunos argumentos esgrimidos por los entrevistados sobre la viabilidad del mercado como instrumento.

<i>Argumentos</i>	
Ventajas	Inconvenientes
Mecanismo complementario, no sustitutivo de la reforma agraria.	Inviabile económicamente/ bajo poder adquisitivo de algunos campesinos
Elimina la inseguridad	Genera mayores beneficios para los grandes propietarios
Abre espacios para la inversión	Falta de voluntad política.
	Requiere alto nivel de inversión estatal.
	Sobrestimación del precio de la tierra

## E1. Fondo de Tierras

La mitad de los entrevistados no supo precisar en que consiste Fondo de Tierras que establece la LMDSA y solamente tres de cada diez entrevistados conoce la propuesta de Plan del Fondo de Tierras del Banco Mundial. Deducimos que no existe una idea clara de cómo este mecanismo pudiera beneficiar el acceso y la seguridad en la tenencia de la propiedad de la tierra.

ASPECTOS	OPINIONES
Participación de la Banca Privada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los bancos privados no tienen experiencia con los pequeños y medianos productores del sector agrícola.</li> <li>• Hay que pensar en sistemas financieros alternativos, con mayor experiencia de trabajo con el sector y manejo de créditos para el desarrollo.</li> </ul>
ASPECTOS	OPINIONES
Plazos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Son relativamente cortos (3 o 4 años)</li> <li>• Flexibles, de acuerdo al rubro y adecuados para amortizar la deuda.</li> </ul>
Garantías	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los campesinos pobres no disponen de garantías</li> <li>• El subsidio que se otorgue no debe servir como garantía para el banco, sino al beneficiario.</li> </ul>
Tasas de Interés	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Requiere tasas de interés diferenciadas.</li> </ul>
Subsidio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El subsidio debe ser directo al beneficiario, vía precio o tasa de interés.</li> </ul>
Formas de Pago	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definidas de acuerdo al rubro productivo a</li> </ul>

Administración	<p>desarrollar por el beneficiario.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sujeto al reglamento de crédito que se establezca entre la institución financiera y el beneficiario.</li> <li>• Debería involucrarse a las organizaciones privadas vinculadas con el tema.</li> </ul> <p>Debe ser administrado por el banco participante y un Consejo de Administración en la que participen los beneficiarios.</p> <p>Considerar Organizaciones Privadas de Desarrollo que trabajan en proyectos de desarrollo productivo agrícola.</p>
----------------	---

## E2. Arrendamiento de Tierras Rurales

Mas de la mitad de los entrevistados contestó favorablemente sobre el arrendamiento de tierras en el sector reformado y la gran mayoría propuso algunas sugerencias y cambios que idealmente mejorarían el funcionamiento del mercado de arrendamiento. Las respuestas indican una confianza en el sistema y una voluntad de corregir los obstáculos que impiden acceso y seguridad sobre la tenencia que origina alguna distorsión.

VENTAJAS	INCONVENIENTES
Asegura un uso racional de la tierra y evita su venta.	Contrario a los principios de la reforma agraria.
Favorece el acceso a la tierra.	En ocasiones presiona al campesino a vender su tierra.
Reduce la ociosidad de la tierra.	
Facilita formas de asociación empresarial	Fomenta el ocio.
VENTAJAS	INCONVENIENTES
Ofrece posibilidad de acceso a la tierra a la mujer	
Contribuye a incrementar los ingresos familiares.	
Fomenta la libertad económica.	
Dinamiza el mercado de tierras rurales.	
Favorece la legalización de los derechos de propiedad.	
Aumenta la producción y productividad.	

---

### **Algunas medidas propuestas para mejorar la disponibilidad de información sobre los mercados de tierras rurales**

---

Modernización de los sistemas de registro y catastro de tierras.  
Descentralización  
Ordenamiento territorial del Estado  
Un Sistema Nacional de Información Agrícola  
Alianza Gobierno/Sector Privado para promover esquemas formales de información.  
Titulación masiva.  
Banco de tierras.  
Instituto de Investigación de Tierras Rurales.  
Regular precios por zonas agroecológicas.  
Participación del sistema bancario nacional.

---

---

### **Algunas medidas propuestas para corregir el problema de la segmentación de los mercados de tierras rurales**

---

Legales: reducir techos  
Financieras: crédito de mediano y largo plazo  
De información: Desarrollo del Mercado de Tierras  
De concertación: Diálogo Nacional  
Plan Nacional de administración y uso de tierra por región

---

#### *Costos de Transacciones*

Medidas consideradas por los entrevistados para reducir los costos de transacciones, tanto en los mercados de arrendamiento como en los de compra-venta de tierras rurales

---

### **Cómo Reducir Costos de Transacción**

---

Reducir costos legales  
Crear procuraduría agraria  
Establecer oficinas de información de tierras  
Reducir impuestos  
Simplificación de trámites  
Implementar el Fondo de Tierras  
Subsidio

---

## SECTION V

---

### Conclusiones

#### A. Consenso

Las entrevistas revelan que los actores del debate nacional de políticas sobre tierras en líneas generales coinciden en el siguiente análisis:

1. Existe unanimidad general entre los entrevistados sobre la conveniencia de avanzar con los programas de titulación, en particular los programas deben concentrarse en que la seguridad de los títulos de propiedad recaiga especialmente sobre la *unidad familiar productiva*.
2. Importancia de *asegurar los derechos de propiedad* sobre la tierra para derivar mayor eficiencia del esfuerzo y la inversión individual que constituye la base para el buen funcionamiento del mercado de tierras, tanto compra como arrendamiento.
3. Necesidad de un *marco legal y de políticas* que promueva el uso más eficiente de la tierra a través del mercado.

Los efectos beneficiosos de una *distribución más igualitaria de la tierra*. La conveniencia de una reforma distributiva.

## SECTION VI

---

### Recomendaciones Generales

#### A. Recomendaciones

Las entrevistas muestran como los temas de políticas relativos a la tenencia de la tierra han evolucionado con respecto al esquema tradicional. A continuación se presentan un grupo de observaciones generales sobre los temas han suscitado interés en las entrevistas y se presentan un grupo de recomendaciones para el diálogo político:

*Los programas de titulación de las tierras* constituyen una herramienta imprescindible, pero no suficiente. Para conseguir una mayor efectividad de los programas de titulación, los entrevistados sugieren que hay que garantizar previamente las bases para el desarrollo de un mercado de factores de producción rural que permitirían un aprovechamiento más eficiente de la tierra y de los títulos de propiedad. No sólo tierra, sino que además hay que complementar la titulación con garantías de crédito, trabajo y tecnología.

Tradicionalmente se consideraba la utilización o no de los Programas Intensivos de Titulación como el núcleo del problema. En el debate actual no se cuestiona la necesidad de los programas de titulación, sino en cómo resolver las imperfecciones del mercado que obstaculizan el impacto de la titulación sobre la seguridad y la tenencia.

*La liberalización del mercado.* En función de las respuestas podemos concluir que el debate en Honduras no gira en torno a la total liberalización de los mercados de tierra. Se observa que la gran mayoría de los actores concluyen que el mercado es un instrumento adecuado para conseguir el objetivo de la eficiencia y la equidad del uso de las tierras. Nadie duda tampoco en que hay que resolver las imperfecciones del mercado primero. Se refleja en las respuestas de la entrevistas que la prioridad es corregir las imperfecciones del mercado, incluso utilizando incentivos económicos e impuestos. Algunas distorsiones pueden ocasionar que la liberalización del mercado de tierras ocasione perjuicios en lugar de beneficios.

*Recomendación:* Medidas secuenciales para la liberalización del mercado. Debe realizarse una transición al mercado como un proceso paulatino en el que primero se deben garantizar un conjunto de medidas encaminadas a resolver las distorsiones de mercado.

El proceso de *reforma agraria de las tierras* no consiste en un simple reparto y asignación de tierras. La reforma debe estar dirigida en función de su impacto sobre la eficiencia y la equidad. Existe preocupación entre los entrevistados por complementar la reforma con medidas que garanticen mayor equidad.

## **ANEXO A**

---

### Listado de los Actores Entrevistados

#### **Empresarios del Sector Agrícola:**

1. Mario Nufio Gamero, Consejo Empresarial para la Política Agrícola de Honduras (COMPAH)
2. Mariano Jiménez, Productor Avícola.

#### **Campesinos:**

3. Marvin Ponce, Asesor del Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras (COCOCH)
4. Trinidad Membreño, Presidente del Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras (COCOCH)
5. Rafael Alegría, Asesor del Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras (COCOCH) y Director Ejecutivo de Vía Campesina.
6. Marco Tulio Cartagena, Secretario General de la Unión Nacional Campesina (UNC)
7. Antonio Pineda Benítez, Presidente del Consejo Nacional Campesino (CNC)
8. María Concepción Betanco, Presidenta de la Confederación Hondureña de Mujeres Campesinas (CHMC)

#### **Pueblos Indígenas y Etnias:**

9. Exaltación López, Presidente de la Organización Nacional Indígena Lenca de Honduras (ONILH).
10. Mateo Martínez, Wilson Fúnez, Ramón Reyes, Filomeno Díaz y Valeriano Cáceres. Confederación de Pueblos Autóctonos de Honduras (CONPAH)

#### **Sociedad Civil:**

11. Mario Ponce Cambar, Miembro del Foro Ciudadano
12. Efraín Díaz Arrivillaga, Director Ejecutivo del Centro de Desarrollo Humano (CDH)
13. Guillermo Molina Chocano, Fundación para el Desarrollo Empresarial Rural (FUNDER)
14. Gilberto Rios, Caritas-Pastoral Social de Honduras
15. Luis Cosenza Jiménez, Miembro Junta Directiva de la Fundación para la Promoción de Inversiones y Exportaciones de Honduras (FIDE)
16. Mario Posas, Asesor Fundación Ebert
17. Jorge Alberto Quiñones, Director Ejecutivo Fundación Vida
18. Monseñor Luis Alfonso Santos, Iglesia Católica.

**Académicos:**

19. Mayra Falk. Asistente Director Escuela Agrícola Panamericana, El Zamorano

**Funcionarios del Gobierno:**

20. Guillermo Alvarado Downing, Ministro de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG)
21. Aníbal Delgado Fiallos, Ministro Director de Instituto Nacional Agrario (INA)
22. Ubodoro Arriaga Iraeta, Asesor Proyecto PROSOC
23. Efraín Corea Yañez, Unidad de Apoyo Técnico a la Política Económica y Social (UNAT), Ministerio de la Presidencia de la República.
24. Pedro Arturo Sevilla, Director del Fondo Nacional de Producción y Vivienda (FONAPROVI)
25. Ricardo Arias, Director Proyecto PAAR

**Medios de Comunicación:**

26. Yeny Lavai Díaz, Jefe de Redacción Diario La Tribuna
27. Mayra Navarro, Directora Telenoticias Canal 5
28. Thelma Mejía, Jefe de Redacción Diario El Heraldó
29. Luis Edgardo Vallejo, Director Noticiero El Minuto de Radio América
30. Orbelina López, Jefe de Redacción Regional Diario La Prensa

**Cooperación Internacional:**

31. Juan Francisco Vásquez, Oficina de Seguridad Alimentaria de la Unión Europea
32. Gastón Grenier, Director Internacional Proyecto PAGS, Agencia Canadiense para la Cooperación Internacional (ACDI)
33. Luis Grádiz, Proyecto de Desarrollo Rural, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
34. Emiliano Alarcón, Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)

**Corte Suprema de Justicia:**

35. Edgardo Cáceres Castellanos, Magistrado.











**Ficha No. 6:**

**Nombre del Entrevistado:**

ENFOQUES	ELEMENTOS CENTRALES DEL DEBATE	PREGUNTAS
<p><b>6. Reconversión de las Empresas Campesinas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asistencia Técnica</li> </ul>	<p>¿Quién debe brindar los servicios de asistencia técnica para inducir la reconversión de empresas campesinas?</p> <p>Centralizado en el INA _____                      Centralizado en la SAG _____                      En Ambas _____                      Descentralizar a nivel local _____                      Otro _____</p> <p>¿Debe el Estado subsidiar los servicios de Asistencia Técnica para la reconversión de las empresas campesinas?</p> <p>Sí _____                      No _____                      No Opina _____</p> <p>Explique su respuesta</p> <p>¿Considera usted que los proyectos de desarrollo rural que se ejecutan en el país, están contribuyendo a la reconversión de las empresas campesinas?</p> <p>Sí _____                      No _____                      No Opina _____</p> <p>Explique su respuesta</p>

FICHA No. 7 y 8

NOMBRE DEL ENTREVISTADO

ENFOQUES	ELEMENTOS CENTRALES DEL DEBATE	PREGUNTAS
<p><b>7. Funcionalidad Institucional</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Papel del Consejo de Desarrollo Agrícola, complementariedad y coordinación institucional.</li> </ul>	<p>¿A su juicio, como ha sido el desempeño el CODA                      Adecuado ____                      Inadecuado ____                      No Opina ____</p> <p>¿Si es inadecuado, que propone para mejorar su desempeño?</p> <p>¿A su juicio, como es la coordinación y complementariedad de acciones entre el INA y la SAG?                      Adecuado ____                      Inadecuado ____                      No Opina ____</p> <p>¿Si es inadecuado, que propone para mejorar su desempeño?</p> <p>¿Según su opinión, que condiciones institucionales deberían establecerse en el país, para promover un desarrollo rural exitoso?</p>
<p>8. Ordenamiento Territorial</p>	<p>Descentralización de la Política de Desarrollo Rural: Acceso a la tierra y el agua, manejo de cuencas y participación ciudadana</p>	<p>¿Para mejorar el acceso y tenencia de la tierra, es necesario contar con una política de ordenamiento territorial con participación ciudadana?                      Si ____                      No ____</p> <p>Justifique su respuesta</p>

Las transcripciones de estas fichas se encuentran en las oficinas del Proyecto PEP.